Voortgangsrapportage Open Standaarden

Inleiding

In de Digitale (Implementatie) Agenda.nl staan ook de ambities voor open standaarden van het kabinet. Al eerder heeft het kabinet aangegeven (26643-217 d.d. 13 december 2011), dat de transitie naar open standaarden binnen de overheid een onomkeerbaar proces is geworden en dat grootschalige adoptie een kwestie is van lange adem. Mede daarom wordt een jaarlijkse monitor uitgevoerd. Hierbij informeer ik u namens het kabinet in de eerste plaats over de voortgang ten aanzien van open standaarden. Vervolgens wordt ingegaan op intensivering van de ondersteuning van de uitvoering en op de impact van het regeerakkoord op het benutten van open standaarden (toekomstperspectief). Tenslotte ga ik in op de toezegging aan uw Kamer om u een administratief lastenluw inzicht te geven in het gebruik van open standaarden en open source software in de semi-publieke sector.

Belangrijkste bevindingen van de monitor

De monitor open standaardenbeleid rapporteert jaarlijks over de stand van zaken bij overheidsorganisaties. Dit jaar bevat deze monitor naast het onderzoek naar beleidsrealisatie en aanbestedingen, ook een onderzoek naar de bijdrage van ICT-voorzieningen uit de implementatie-agenda dienstverlening e-overheid (i-NUP) aan overheidsbrede adoptie van open standaarden.

Uit de monitor blijkt, dat het overgrote deel van de overheden aangeeft beleid te hebben ingevoerd voor open standaarden (aandeel is licht toegenomen). Ook op het punt van de werking van het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe voor open standaarden heeft een lichte verbetering plaatsgevonden, bij zowel het vragen om open standaarden bij aanbestedingen door overheden, als bij de verantwoording daarover. Met name kleine gemeenten lopen bij de adoptie van open standaarden nog achter op rijk en provincies. Uit de monitor komt wel naar voren, dat gemeenten momenteel druk bezig zijn om op de iNUP-bouwstenen aan te sluiten en daarmee ook op tal van relevante open standaarden van de 'pas-toe-of-leg-uit'-lijst van het College en Forum Standaardisatie. Op dit punt zijn gemeenten flinke stappen vooruit aan het maken. Voor meer informatie over de resultaten van de monitor wordt verwezen naar de toelichting aan het eind van deze bijlage.

Ondersteuning van de uitvoering

Op basis van de monitorresultaten is een aantal verbeterpunten ingevoerd ter ondersteuning van de uitvoering van het open standaardenbeleid bij overheidsorganisaties, die hierna worden toegelicht. Daarbij ligt de focus op daadwerkelijk gebruik van open standaarden.

Gebruik van generieke voorzieningen heeft een olievlekwerking op open standaarden

Uit de monitor blijkt dat een belangrijk deel van de open standaarden onderdeel zijn van de iNUP-bouwstenen voor eOverheidsdienstverlening. Over aansluiting op en gebruik van die bouwstenen,

zoals basisregistraties, zijn tussen rijk, uitvoeringsorganisaties en gemeenten afspraken gemaakt (iNUP). De iNUP-bouwstenen met de desbetreffende open standaarden zijn al in gebruik. Het gebruik daarvan zal fors gaan toenemen in de komende jaren. In de volgende monitor zal nadrukkelijker de adoptie van de iNUP-bouwstenen en de desbetreffende open standaarden worden meegenomen. Over de ondersteuning van open standaarden zullen beheerders van generieke voorzieningen worden aangesproken. Ook binnen de rijksdienst wordt de olievlekwerking op open standaarden bevorderd door in te zetten op zoveel mogelijk gebruik van generieke voorzieningen (shared services in de ondersteunende bedrijfsvoering en iNUP-bouwstenen, waaronder basisregistraties). Dit gebeurt in het kader van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst en de informatiseringstrategie rijk.

Aanbestedingen en open standaarden
Begin 2013 stonden 30 open standaarden op de 'pas-toe-of-leg-uit'-lijst van het College en Forum Standaardisatie, waar onder het Ondernemingsdossier. Dat is een toename van 43% vergeleken met begin 2012.

De praktijk van het aanbesteden en werken volgens het 'pas–toe-of–leg-uit'-regime voor open standaarden wordt steeds meer gemeengoed, maar aanscherpingen in de uitvoering zijn nodig. Zo blijken kleine gemeenten moeite te hebben met het uitvoeren van open standaardenbeleid, omdat die incidenteel (iedere vijf tot zeven jaar) een aanbesteding doen, waarvoor specifieke open standaarden relevant zijn. Dit maakt dat adoptie door kleine gemeenten langzaam gaat. Daarom zijn door het kabinet aanvullende maatregelen getroffen, zoals voorbeeldbestekteksten voor specifieke open standaarden. Voor ondersteuning maken overheidsorganisaties veelal gebruik van de diensten van KING (gemeenten), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Bureau Forum Standaardisatie (overheidsbreed, Logius).

Binnen de rijksdienst is het rapporteren over afwijkingen van toepassing van open standaarden ('leg uit') in 2012 opgenomen in de rijksbegrotingvoorschriften en daarmee dus onderdeel geworden van de integrale jaarverslaglegging op een lastenluwe wijze. Inmiddels zijn model bestekteksten voor open standaarden beschikbaar, die inkopers vanaf begin 2013 helpen in hun inkoopproces. Tevens worden in het kader van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst inkoopclusters gevormd (IUC's). Deze clustervorming, de verbeterde inkoopprocedure voor ICT en de verdere professionalisering van de inkoopfunctie gaan hand in hand. Het toepassen van open standaarden aan de voorkant wordt zodoende op de werkvloer de praktische norm.

Adoptie van open standaarden via ICT-leveranciers
Een andere lijn waarlangs open standaarden worden ingevoerd, is via het aanbod aan software-oplossingen van ICT-leveranciers. Zo neemt KING open standaarden op in de zogenaamde GEMMA Softwarecatalogus bedoeld voor een transparant aanbod van ICT-leveranciers. Om deze werkwijze te versterken worden in 2013, mede in samenwerking met het Forum Standaardisatie, bijeenkomsten met leveranciers en met standaardisatie-organisaties gehouden. Het Forum

Standaardisatie en ECP gaan door met het organiseren van bijeenkomsten met ICT-leveranciers over ondersteuning van open standaarden in hun producten en diensten voor overheidstoepassingen.

Toekomstperspectief

Hierna wordt ingegaan op ontwikkelingen, die relevant zijn voor de uitvoering van het open standaardenbeleid in de komende jaren.

Impact van het nieuwe regeerakkoord

In het nieuwe regeerakkoord zijn maatregelen aangekondigd voor een krachtige en dienstverlenende (digitale) overheid voor burgers en bedrijven, waarbij ook open standaarden voor toekomstvaste ICT-systemen belangrijk zijn. Het gaat dan onder andere om het opvangen van een nieuwe taakstelling voor een goedkopere, flexibelere en efficiëntere Rijksdienst, onder meer door het versterken van de governance en sourcing binnen de bedrijfsvoering en geïntensiveerde inzet op programma's voor de Compacte Overheid, zoals deelname van ministeries en ZBO's aan rijksbrede shared services. Belangrijk is voorts dat in het regeerakkoord is opgenomen dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal kunnen afhandelen. Voor de gegevensuitwisseling zijn open standaarden noodzakelijk.

Voor gemeenten is het perspectief om besparingen te realiseren door schaalvoordelen en minder dubbeling van taken. Op de langere termijn zal samenvoeging van gemeenten leiden tot het delen en herinrichten van ICT-systemen. De verwachting is dat de moeilijkheden van met name kleine gemeenten met open standaarden in incidentele aanbestedingen dan niet meer aan de orde zullen zijn.

Koppeling met innovatiethema's

In het regeerakkoord is aangekondigd dat er tien ICT-doorbraakprojecten komen om het gebruik van innovaties te bevorderen. Dit zal ook bevorderen dat open standaarden breder benut worden. Dit speelt bijvoorbeeld al concreet bij het vormgeven van doorbraken voor open geo data en energie en ICT. Bij het exploreren van nieuwe onderwerpen wordt nadrukkelijk de verbinding gelegd met open standaarden, onder andere door agendering via het College en Forum Standaardisatie. Zo worden relevante open standaarden in kaart gebracht voor het beschikbaar stellen van open overheidsdata en ICT-oplossingen in de cloud. Ook binnen topsectoren worden standaardisatie en open standaarden vraaggestuurd en marktgedreven opgepakt, bijvoorbeeld bij thema's als slimme energienetwerken en ketensamenwerking in de logistiek.

Opzet van de monitor

Om de voortgang over 2012/begin 2013 te meten, is een monitoronderzoek gestart, gericht op gegevens over gebruik van en aansluiting op open standaarden in het algemeen en generieke ICT-voorzieningen (shared services en iNUP-bouwstenen) in het bijzonder, compliance van generieke ICT-voorzieningen aan open standaarden, feitelijke openbare aanbestedingen, een mini-survey

onder overheidsorganisaties en adoptie van open standaarden in het software-aanbod van leveranciers.

De semi-publieke sector

In het VSO Digitale Implementatieagenda van 5 juli 2012, heb ik toegezegd om de vakministeries te vragen hoe zij de Kamer op administratief lastenluwe wijze inzicht kunnen geven in het gebruik van open standaarden en open source software in de semi-publieke sector. Daarbij heb ik aangegeven dat de vakministeries zelf aan zet zijn als het gaat om ICT-beleid en de verantwoording daarover in hun deel van de semi-publieke sector. Daarop hebben de minister van OCW en de minister van VWS toegezegd om de kamer zelf in het derde kwartaal van dit jaar te informeren over het gebruik in het onder hen resorterende deel van de semi-publieke sector. Daarmee krijgt de kamer inzicht in het gebruik in het overgrote deel van de semi-publieke sector.

Toelichting: overzicht resultaten monitor open standaarden bij overheidsorganisaties

Zelfrapportage over beleidsrealisatie

Sinds 2008 wordt de voortgang voor open standaarden gemeten door aan alle overheden een vragenlijst voor te leggen. In de vragenlijst in het begin van 2012 heeft een groot deel van de respondenten geantwoord dat hun organisatie het 'pas–toe-of-leg-uit'-principe heeft ingevoerd: bij alle ministeries, uitvoeringsorganisaties en provincies die de vragenlijst hebben beantwoord is dit - naar eigen zeggen - ingevoerd, alsmede bij 75% van de waterschappen en bij 46% van de gemeenten.

Zij hebben bovendien het gebruik van open standaarden op verschillende manieren geborgd binnen de eigen organisatie. Ondermeer door dit op te nemen in het informatiserings- of automatiseringsplan (50%), en/of in de enterprise-architectuur (31%), en/of door ervoor te zorgen dat de inkoopmedewerkers goed op de hoogte zijn en het beleid weten toe te passen. Bovendien wordt - volgens 19% van de respondenten - bijgehouden in welke gevallen wordt afgeweken van vereiste standaarden (en dus 'leg-uit' van toepassing is).

Van alle respondenten zegt 37% alle relevante standaarden van de lijst toe te passen bij aanbestedingen, en 44% doet dat voor een deel van de standaarden. Het beeld is dat ministeries en provincies voorlopen op gemeenten. Binnen gemeenten zijn het de grotere gemeenten die het, gemiddeld genomen, beter doen dan de kleinere gemeenten.

Onderzoek naar 'pas-toe-of-leg-uit' bij aanbestedingen

In de vorige monitor is u bericht dat de naleving van 'pas toe' in een steekproef van concrete aanbestedingen redelijk was. Het betrof een separaat onderzoek van de Universiteit van Groningen naar aanbestedingen uit de eerste helft van 2010, na twee jaar actieplan Nederland Open in Verbinding. Als vervolg daarop zijn Europese aanbestedingen van de rijksoverheid voor heel 2011 en van medeoverheden voor de eerste helft van 2011 onderzocht op basis van alleen openbaar

beschikbare documenten.

Bij 6 van de onderzochte 52 aanbestedingen werden alle relevante open standaarden gevraagd. Bij 16 aanbestedingen werd een deel van de relevante standaarden gevraagd en bij 30 aanbestedingen werd niet om specifieke en relevante open standaarden gevraagd; in een aantal gevallen werd wel in algemene termen naar open standaarden verwezen. Dit is een verbetering ten opzichte van het jaar ervoor, maar nog wel te gering. Ter verbetering in de uitvoering is in 2012 een aantal nieuwe maatregelen genomen, die hiervoor zijn benoemd.

De aanscherping van de regels hebben er aan bijgedragen dat er al een verbetering optrad bij de ministeries op het gebied van 'leg uit'. Over die aanbestedingen moest in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarverslagen (mei 2012) verantwoording zijn afgelegd. De meerderheid van de ministeries heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in algemene zin aandacht besteed aan het open standaarden beleid.

Onderzoek naar implementatie van open standaarden via generieke voorzieningen (iNUP)
Uit de monitor komt naar voren dat relevante aanbestedingen - zeker bij lokale overheden - maar beperkt voorkomen. Gemeenten doen gemiddeld slechts eens per vijf tot zeven jaar een aanbesteding waarbij open standaarden van de lijst relevant zijn. Tegelijkertijd worden de ICT-bouwstenen uit het i-NUP ingevoerd door gemeenten. In 9 van deze 13 iNUP-bouwstenen zijn open standaarden van de lijst relevant. De iNUP-bouwstenen zullen daarmee de komende jaren een grote impact hebben op het open maken van de ICT-huishouding van gemeenten.

Uit de monitor komt naar voren dat de toepassing van open standaarden in de iNUP-bouwstenen grotendeels op orde is. In totaal is in 40 gevallen een open standaard relevant voor een i-NUP-bouwsteen. In tweederde van die gevallen (26x) voldoet een iNUP-bouwsteen ook aan die open standaard en in nog eens 15% van de gevallen (6x) is dat gepland. Slechts in 20% van de gevallen (8x) voldoet een bouwsteen (nog) niet aan een relevante open standaard. In de meeste gevallen betreft dit de internetstandaard IPv6, die pas eind 2010 op de 'pas-toe-of-leg-uit'-lijst is geplaatst.